



Handläggare: Jan Lind
Staben
Tel: 508 264 71
s.jan.lind@gfk.stockholm.se

2004-04-28

Dnr 04-007-1282:1

Till
Gatu- och fastighetsnämnden

**Miljömålen - allas vårt ansvar!
Remiss av Miljömålsrådets utvärdering av Sveriges 15
miljökvalitetsmål**

FÖRSLAG TILL BESLUT

Gatu- och fastighetsnämnden besvarar kommunstyrelsens remiss av
Miljömålsrådets rapport med gatu- och fastighetskontorets tjänsteutlåtande.

Olle Zetterberg

Lennart Gustafsson

Jan Lind

SAMMANFATTNING

Gatu- och fastighetsnämndens remisstid går ut 2004-05-10. Behandling i
nämnden medges dock inte förrän 2004-05-18. Gatu- och fastighetskontoret
har därför underhand tillställt rotel VIII detta tjänsteutlåtande att ingå i
underlaget till kommunstyrelsens yttrande.

Det övergripande målet för Sveriges miljöpolitik är att till nästa generation
lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen i Sverige är lösta.
Riksdagen har därför beslutat om bl a 15 nationella miljökvalitetsmål och
71 delmål.

Regeringen inrättade fr o m 2002 Miljömålsrådet som ett organ för att
bl a följa upp utvecklingen mot miljökvalitetsmålen. Rådet består av
företrädare för centrala myndigheter, länsstyrelser, kommuner, frivilliga
organisationer och näringslivet.

W:\gfk.yourvoice.se\work\2004-05-18\Tjut\05.doc

Bilagor: 1. Sammanfattningen av Miljömålsrådets rapport
2. Utdrag ur miljödelmålpropositionen, mm
3. Åtgärder i klimatpropositionen

Miljömålsrådet har nu gjort en första utvärdering av utvecklingen mot målen. Rådet konstaterar bl a att två av de femton miljömålen blir mycket svåra att nå: Levande skogar och Ingen övergödning. Genuint svåra att nå är de två målen Gifffri miljö och Begränsad klimatpåverkan.

I rapporten föreslås att några delmål ses över. Vidare föreslås ett antal prioriterade åtgärder, bl a tillsyn och ekonomiska styrmedel.

Gatu- och fastighetskontoret beklagar att den korta remisstiden endast medgett en summarisk granskning av Miljömålsrådets utvärdering.

Enligt miljömålskommittens slutbetänkande (SOU 2000:52) skulle, för att de formulerade målen verkligen ska nås, staten bidra med att bl a skapa ekonomiska incitament och goda förutsättningar i övrigt. Det förefaller således som om antingen målen satts för högt eller att de statliga incitamenten och andra åtgärder inte varit tillräckligt effektiva. Eller en kombination av båda dessa.

Vi delar rådets uppfattning att nyckeln till ett framgångsrikt miljöarbete ligger i ett nära samarbete med EU och via internationella konventioner. Detta gäller det stora flertalet miljömål.

Det är också angeläget med miljövärdetsforskning men den bör inriktas på konsekvensanalys och effekter på andra samhällsfunktioner och vara mindre sektorsinriktad.

Beträffande frågan om arbetet för att nå miljömålen kan bli effektivare menar rådet bl. a. att

- miljökonsekvensbeskrivningar även ska beskriva hur miljömålen nås
- tillsynen ska inriktas så att miljömålen blir vägledande
- fysisk planering ska fungera även som miljöverktyg.

Vi motsätter oss en sådan utveckling.

Vi vill även varna för ett fortsatt införande av allt fler miljökvalitetsnormer av den bindande karaktär som hittills skett. För att vi ska få ett fungerande och i alla avseenden uthålligt samhälle kan inte bara miljökrav tillgodoses. Vi anser att både miljömål och miljökvalitetsnormer måste utformas på ett sådant sätt att de, samtidigt som de innebär en drivkraft för fortsatt minskade utsläpp av ämnen som påverkar miljö och människors hälsa negativt, inte ger orimliga lokala restriktioner för kommande bostadsbebyggelse och möjligheter att utföra person- och godstransporter i storstaden. Och innan fler normer införs måste de ekonomiska och andra konsekvenserna först vara klarlagda. I den mån genomförandet av erforderliga åtgärder avses ankomma på kommunerna måste också kompensationen från staten först säkerställas.

Vi vill avslutningsvis framhålla att kunskapen angående vilka bidragsformer som finns för att få hjälp till att genomföra åtgärder inom respektive miljömål är bristfällig. Mer information om tillgängliga bidragsformer

måste ut till berörda instanser. Vi skulle kunna göra mer än idag om vi kan få hjälp med finansieringen av åtgärderna. Det är t ex, som vi framhållit i flera tidigare sammanhang, av stor betydelse för kommunen att åter kunna få statligt stöd för marksanering vid exploateringsprojekt.

REMISSEN

Miljödepartementet har med skrivelse 2004-03-05 remitterat Miljömålsrådets rapport till 202 instanser, bl a Stockholms stad, för synpunkter senast 2004-06-15. Gatu- och fastighetsnämnden fick betänkandet först 2004-04-07 för yttrande senast 2004-05-10.

Behandling i gatu- och fastighetsnämnden medges inte förrän 2004-05-18. Gatu- och fastighetskontoret har därför underhand tillställt rotel VIII detta tjänsteutlåtande att ingå i underlaget till kommunstyrelsens yttrande.

MILJÖMÅLSRÅDETS RAPPORT

Det övergripande målet för Sveriges miljöpolitik är att till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen i Sverige är lösta. Riksdagen fattade 1999 beslut om 15 nationella miljö kvalitetsmål som i huvudsak ska vara uppnådda 2020 (Begränsad klimatpåverkan först 2050 som en första etapp). Därefter har riksdagen i olika beslut fastställt 71 delmål. Riksdagen har även beslutat om fyra målövergripande frågor: naturmiljö, fysisk planering och hushållning med mark och vatten samt byggnader, kulturmiljö och hälsofrågor.

Miljömålsrådet har utvärderat hur utvecklingen mot målen är och bedömt möjligheterna att nå dem. Rådet konstaterar i sin utvärderingsrapport bl a att två av de femton miljömålen blir mycket svåra att nå: Levande skogar och Ingen övergödning. Genuint svåra att nå är de två målen Giftfri miljö och Begränsad klimatpåverkan.

I rapporten föreslås att några delmål ses över för att bli mer träffsäkra.

Miljömålsrådet har bedömt att många mål är möjliga att nå, men en förutsättning är då att ytterligare beslut om nya åtgärder eller styrmedel tas. De åtgärder som rådet nu föreslår utgör bara en del av de åtgärder som på sikt behöver genomföras för att nå miljömålen. Rådet har valt att prioritera några förslag som är särskilt viktiga. De förslag som prioriteras ska enligt rådet så långt som möjligt vara ekonomiskt och socialt genomförbara och ge god miljöeffekt.

Rådets prioriterade förslag till åtgärder, bl a tillsyn och ekonomiska styrmedel, redovisas i ett senare avsnitt följda av gatu- och fastighetskontorets kommentarer.

Miljömålsrådet inrättades av regeringen 2002-01-01 som ett organ för att

bl a följa upp utvecklingen mot miljö kvalitetsmålen. Rådet består av företrädare för centrala myndigheter, länsstyrelser, kommuner, frivilliga organisationer och näringslivet.

Detta är Miljömålsrådets första samlade utvärdering av arbetet med att nå de 15 miljö kvalitetsmål som riksdagen beslutade om 1999 och senare preciserat med delmål. Rapporten är ett av flera underlag som kommer att ligga till grund för regeringens miljö målsproposition 2005. Enligt proposition 2000/01:130, "Svenska miljö mål – delmål och åtgärdsstrategier" ska en sådan fördjupad utvärdering av miljö kvalitetsmålen göras vart fjärde år. Syftet är att klarlägga om styrmedel eller mål behöver korrigeras.

Senare under 2004 redovisar Energimyndigheten och Naturvårdsverket ett regeringsuppdrag där miljö målet Begränsad klimatpåverkan utvärderas mer ingående ("kontrollstation 2004").

Rapportens sammanfattning bifogas. Rapporten i dess helhet och de 22 underlagsrapporterna finns tillgängliga via www.miljomal.nu.

Miljödepartementet ställer i remisskrivelsen följande fyra frågor "avsedda att vägleda remissinstanserna i deras arbete".

1. Hur bedömer remissinstanserna Miljömålsrådets förslag till delmål och möjligheterna att med hjälp av dem uppnå de olika miljö kvalitetsmålen?
2. Hur ser remissinstanserna på effekten, realismen och kostnadseffektiviteten hos samt finansieringen av de åtgärder som Miljömålsrådet föreslår?
3. Vilka konflikter ser remissinstanserna mellan Miljömålsrådets förslag och andra väsentliga mål?
4. Vilka är de väsentliga kunskapsluckorna i arbetet?

BAKGRUND

De miljö mål, delmål och åtgärdsstrategier som Miljömålsrådet nu följt upp i sin rapport "Miljö målen - allas vårt ansvar!" bygger på bl a de förslag som miljö målskommittén för nästan fyra år sedan föreslog i sitt slutbetänkande Framtidens miljö – allas vårt ansvar" (SOU 2000:52). Dessa förslag låg efter remissbehandling till grund för regeringens miljö delmålspromission.

Propositionen 2000/01:130 Svenska miljö mål – delmål och åtgärdsstrategier

I regeringens miljö delmålspromission från april 2001 ingår delmål och åtgärdsstrategier för 14 av de 15 nationella miljö kvalitetsmålen som riksdagen antog våren 1999. Målet *Begränsad klimatpåverkan* har härefter under hösten 2001 behandlats i en särskild promission.

Innebörden av respektive miljö kvalitetsmål i ett generationsperspektiv återges i ett antal punkter som närmare anger vilken miljö kvalitet som

ska ha nåtts inom en generation. Till varje miljö kvalitetsmål anges mellan tre och åtta delmål.

Förhållandet mellan miljö kvalitetsmålen och delmålen kan beskrivas så att miljö kvalitetsmålen definierar det tillstånd för den svenska miljön som miljö arbetet ska sikta mot, medan delmålen anger inriktning och tidsperspektiv i det fortsatta konkreta miljö arbetet. Delmålen avser i de flesta fall läget år 2010.

Den svenska miljömålsstrukturen med de av riksdagen fastställda 15 långsiktiga **nationella miljö kvalitetsmålen** kan översiktligt beskrivas enligt följande.

Begränsad klimatpåverkan	Frisk luft	Bara naturlig försurning	Giftfri miljö	Skyddande ozonskikt	Säker strålmiljö	Ingen övergödning	Levande sjöar och vattendrag	Grundvatten av god kvalitet	Hav i balans, levande kust och skärgård	Myllrande våtmarker	Levande skogar	Ett rikt odlingslandskap	Storslagen fjällmiljö	God bebyggd miljö
Till varje nationellt miljö kvalitetsmål finns mellan två och åtta nationella delmål som mer detaljerat anger inriktning och tidsperspektiv, oftast år 2010.														
För att uppnå ett eller flera miljö kvalitetsmål kan juridiskt bindande miljö kvalitetsnormer utfärdas.														
Miljö kvalitetsnormer finns f n för luftkvalitet (bl a för kvävedioxid/kväveoxider) och vattenkvalitet.														
Vidare utformas sektorsmål av olika myndigheter. Länsstyrelserna kan fastställa regionala mål .														
Till varje av de 14 nationella miljö kvalitetsmål som rör Stockholms län finns mellan två och åtta regionala miljömål i länets Miljö vårdsprogram 2000.														
Kommunerna kan besluta om lokala mål .														
Stockholms stad har beslutat om lokala miljömål i bl a miljö program och växthusgasprogram. Stadens miljö arbete ingår numera i stadens integrerade lednings- och uppföljningssystem.														

I miljö delmålspropositionen ingår också tre åtgärdsstrategier som ska vara vägledande för det framtida miljö arbetet. Dessa är effektivisering av energianvändning och transporter, giftfria och resurssnåla kretslopp samt hushållning med mark, vatten och bebyggd miljö. Strategierna och genomförandet av dem enligt propositionen framgår av en i tidigare sammanhang redovisad sammanfattning (bilaga 2).

I bilagan redovisas även Stockholms stads dessförinnan lämnade remissynpunkter på miljömålskommittens slutbetänkande.

Statliga klimatmål och klimatsatsningar

I regeringens klimatproposition 2001/02:55 anges bl a att de svenska utsläppen av växthusgaser ska vara 4 % lägre år 2010 än de var 1990. Målet ska nås utan att använda skogssänkor, d v s att växande skog tar upp koldioxid, och flexibla mekanismer, d v s handel med utsläppsrättigheter mellan industriländer och miljöinvesteringar i andra länder. Vid en kontrollstation 2004 sägs att regeringen som komplement kan föreslå ett mål som innefattar de flexibla mekanismerna.

Enligt regeringen tar Sverige därmed på sig ett betydligt större åtagande än vad som krävs enligt Kyotoprotokollet (1997 års överenskommelse om industriländernas utsläpp av växthusgaser efter förhandlingar under FN:s ramkonvention om klimatförändringar). Sverige som har relativt låga utsläpp per person har rätt att öka sina utsläpp med fyra procent (exklusive skogssänkor). Men enligt propositionen blir det i stället en minskning med fyra procent.

Minskningen berör sex växthusgaser: koldioxid, metan, kväveoxid, HFC (mjuka freoner), svavelhexafluorid och fluorkolväten.

I propositionen anges att de dåvarande svenska utsläppen av de sex växthusgaserna motsvarar ca 7,9 ton koldioxidekvivalenter per person och år. Det långsiktiga klimatmålet år 2050 sätts i propositionen till högst 4,5 ton koldioxidekvivalenter per person och år, dvs en minskning med närmare hälften av den totala mängden utsläpp.

Propositionens åtgärder framgår sammanfattade av bilaga 3.

Mer information om de svenska miljömålen, miljö kvalitetsnormerna mm finns på naturvårdsverkets hemsida www.environ.se.

Regionala utsläppsmål

Det kan i sammanhanget också nämnas att parallellt med regeringens förslag i propositionen 2000/01:130 Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier, utarbetade länsstyrelsen förslag till regionala utsläppsmål. Även dessa remissbehandlades (GFK tjut 2002-01-30).

Information om de regionala miljömålen och länsstyrelsens miljömålsöversyn finns på www.ab.lst.se. Där finns också uppgifter om länsstyrelsens projekt ”Friskare luft”, dvs uppdragen att ta fram förslag på åtgärdsprogram för att reducera halterna av kvävedioxid samt av partiklar, PM10, i Stockholms län.

GATU- OCH FASTIGHETSKONTORETS SYNPUNKTER

Ett av kommunfullmäktiges övergripande inriktningsmål är att göra Stockholm till en ekologiskt hållbar storstad.

Fullmäktiges prioriterade inriktningar härvidlag är följande.

? Stadens mark- och vattenområden skall användas så att natur- och rekreationsvärden långsiktigt tryggas genom minimering och rening av utsläpp samt sanering av förorenade områden.

? Miljöarbetet skall stärkas på lokal och central nivå genom att miljöprogrammets sex mål är vägledande vid alla beslut i nämnder och bolagsstyrelser.?

I budgeten för 2004 anges vidare bl a att stadens miljöarbete ska kopplas till regionala och nationella miljömål.

Gatu- och fastighetskontoret beklagar den korta remisstid som ställts till gatu- och fastighetsnämndens förfogande. Vi har därför endast möjlighet till en summarisk granskning av Miljömålsrådets utvärdering av Sveriges 15 miljö kvalitetsmål.

När vi miljömålen?

Miljömålsrådets utvärdering visar som nämnts att två av de femton miljömålen blir mycket svåra att nå: Levande skogar och Ingen övergödning. De två målen Giftfri miljö och Begränsad klimatpåverkan blir ännu svårare att nå.

För delmålen bedömer Miljömålsrådet att redan beslutade åtgärder räcker för att nå 25 av dessa medan ytterligare åtgärder krävs för 32 stycken. Återstående 12 delmål bedöms inte kunna nå överhuvudtaget.

Vår prognos för fyra år sedan vid granskningen av miljömålskommitténs slutbetänkande att möjligheterna att klara flera av de föreslagna delmålen för frisk luft, försurning och giftfri miljö är mycket osäkra, visar sig dessvärre alltså vara korrekt.

I sammanhanget kan nämnas att Miljömålsrådet, vid utvärdering av God bebyggd miljö, anser att kommunerna inte utnyttjar det bidrag som regeringen beslutade om 1998 för genomförande av bullerskyddsåtgärder. Vi vill upplysa om att detta bidrag 1999 omfördelades till trafiksäkerhetsåtgärder och dessutom skars ner med hänsyn till det statsfinansiella läget.

Enligt vad som angavs i miljömålskommitténs slutbetänkande skulle, för att de formulerade målen verkligen ska nås, staten bidra med att bl a skapa ekonomiska incitament och goda förutsättningar i övrigt. Det förefaller således som om antingen målen satts för högt eller att de statliga

incitamenten och andra åtgärder inte varit tillräckligt effektiva. Eller en kombination av båda dessa.

Kan arbetet för att nå miljömålen bli effektivare?

Miljömålsrådet bedömer bl. a. att

- miljökonsekvensbeskrivningar även ska beskriva hur miljömålen nås
- tillsynen ska inriktas så att miljömålen blir vägledande
- fysisk planering ska fungera även som miljöverktyg.

Vi motsätter oss en sådan utveckling.

Redan i dag har Sverige den mest omfattande och strikta tillämpningen av miljökonsekvensbeskrivningar i Europa genom den implementering som skett av EU-direktivet i miljöbalken och förordningar. Miljöbalkskommittén har uppmärksammat detta och föreslagit en anpassning till förhållandena i övriga Europa. Vi delar inte rådets uppfattning att ytterligare utöka omfattningen av miljökonsekvensbeskrivningar.

Tillsynen av miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd är lagreglerad och stöds av normer, riktvärden eller ibland bedömningar grundade på allmänna råd. Vi befarar en total rättsosäkerhet eller kaos om de övergripande och generella miljömålen ska tillämpas i den direkta tillsynsverksamheten. Gäller tillstånd och villkor för verksamheten som beslutats av domstol eller kommer delmålen att ersätta dessa vid tillsynsarbetet? Det ligger nära till hands att som också miljömålsrådet framhåller, verksamheter kan komma att flytta till andra länder, vilket dessutom kan innebära större totala utsläpp av olika ämnen på grund av mildare lagstiftning i detta land.

Beträffande att göra den fysiska planeringen till verktyg för uppfyllande av miljömålen är detta ett exempel på förstärkning av ett redan i dag stort problem, nämligen dubbelprovning av verksamheter. Hela tanken med PBL är att en avvägning ska ske mellan olika intressen som är till gagn för samhället. Att göra denna lag till verktyg för uppfyllande av miljömålen skulle helt ändra förutsättningarna för samhällsplaneringen.

Justering av miljömål och delmål

Vi bedömer att rådets förslag till ändring av delmål för kvävedioxid inte innebär någon praktisk betydelse i den meningen att det kan tjäna som inspirationskälla och allmän inriktning för miljöarbetet. Dessvärre saknas förutsättningar att uppnå delmålet i storstäderna och det högtrafikerade vägnätet utan andra allvarliga konsekvenser. Det finns också ett starkt ifrågasättande till underlaget och behovet av ett sådant extremt lågt värde som föreslås.

Av rådets redovisning framgår också att naturvårdsverket planerar att ytterligare skärpa nuvarande miljökvalitetsnorm för partiklar samt inarbeta detta som miljökvalitetsmål. Länsstyrelsen i Stockholms län har utrett och

överlämnat ett förslag till åtgärdsprogram vad gäller åtgärder för att uppfylla normen. Detta visar att det inte finns några rimliga åtgärder som har förutsättningar att klara nuvarande norm för partiklar. Även de förslag som lämnas och som inte klarar normen till 2005 innebär höga kostnader och skapar andra allvarliga miljöproblem.

Beträffande delmål 5 under Giffri miljö hänvisar rådet till att Naturvårdsverket, i ett regeringsuppdrag som redovisades i september 2003 "Förslag till delmål för efterbehandling av förorenade områden 2005–2010", har tagit fram två nya delmål för förorenade områden. Förslaget har numera remissbehandlats. Vi hänvisar till gatu- och fastighetsnämndens 2004-01-27 lämnade remissvar, där vi i tjänsteutlåtande 2003-12-17 sammanfattningsvis anger följande.

Förslaget innebär att det tar mycket lång tid dvs 45 år att åtgärda de mest allvarliga områdena. Kontoret anser att förslaget i nuvarande skick inte kan ligga till grund för beslut om nya delmål. Hittillsvarande arbete behöver utvärderas och analyseras på ett mer ingående sätt främst vad gäller kostnadseffektivitet och samhällsekonomiska konsekvenser. Vi anser också bl.a. att mot bakgrund av de höga kostnaderna för sanering i Sverige, att en översyn av system och regelverk som styr saneringsinsatserna behöver göras. Det är dessutom svårt att förstå grunden för utredningens uppfattning att större tätorter bör svara för finansieringen av sanering vid byggande av bostäder.

Vi anser att rådets övriga förslag till målförändringar, även om alla inte känns riktigt realistiska, kan genomföras under förutsättning att de inte blir rättsligt bindande. Det verkar också som om kostnaderna för att uppnå resultat kan bli väldigt höga.

Pågående åtgärder och förslag till ytterligare åtgärder

Vi delar rådets uppfattning att nyckeln till ett framgångsrikt miljöarbete ligger i ett nära samarbete med EU och via internationella konventioner. För flertalet av de viktigaste miljöproblemen är förutsättningen för en positiv utveckling att internationella gemensamma åtaganden kan åstadkommas. Detta gäller direkt eller indirekt det stora flertalet miljömål.

Vi noterar även att generaldirektörerna i miljömålsrådet äskar ökade resurser för forskning och kunskapsutveckling inom miljömålsområdet, vilket gäller alla miljömål. Det är angeläget med miljövärdhetsforskning men den bör inriktas på konsekvensanalys och effekter på andra samhällsfunktioner och vara mindre sektorsinriktad.

Flertalet av de åtgärdsinriktade förslag som lämnas innebär konflikter med EU-reglerna för en fri marknad och behöver utredas ytterligare före ett genomförande.

Följande åtgärdsförslag som berör **strategin för effektivare energianvändning och transporter** har nu prioriterats av Miljömålsrådet.

- Den årliga fordonsskatten för tunga fordon differentieras efter miljöklass.
- En förtida introduktion av arbetsmaskiner med låga utsläpp stimuleras.
- En kilometerbaserad vägs katt för godstransporter på väg införs.
- Kraven för offentlig upphandling av godstransporter, arbetsmaskiner och entreprenadarbeten utvecklas.
- Fastighetsbeskattningen anpassas så att åtgärder för energieffektivisering inte leder till ökad fastighetsskatt, alternativt kompletteras med andra styrmedel till stöd för åtgärder som leder till effektivare energianvändning.
- Åtgärder genomförs för att minska problemen med luftförorening från småskalig vedeldning.
- Systemet med differentierade farledsavgifter inom sjöfarten förstärks.
- Koldioxidifferentierade fordons- eller försäljningsskatter utvecklas.

Redan vid granskningen av miljömålskommitténs slutbetänkande¹ framhöll vi att det ter sig naturligt att även framgent använda traditionella styrmedel i form av lagstiftning och ekonomiska piskor och morötter. I yttrandet över klimatkommitténs slutbetänkande² ställde vi oss positiva till användning av miljöskatter och handel med utsläppsrättigheter som kostnadseffektiva verktyg för erforderlig påverkan på miljöskadliga utsläpp.

Ett intressant förslag är att stimulera till förtida introduktion av miljövänliga arbetsmaskiner. Detta är en metodik som Stockholm, Göteborg och Malmö introducerade redan 1999 och har utvecklat genom samarbete med Vägverket och Banverket under senare år. Framförallt i större tätorter bidrar arbetsmaskiner och lastbilar med stora utsläpp och möjligheten att skapa incitament för en förtida introduktion är erfarenhetsmässigt en framkomlig väg. Detsamma gäller kraven vid offentlig upphandling av entreprenadtjänster och transporter vilket föreslås utvecklas. Fullmäktige i Stockholm har helt nyligen på förslag av Gatu- och fastighetsnämnden beslutat om att krav ska ställas på vissa entreprenadupphandlingar samt uppdragit åt nämnden att ytterligare utveckla detta.

Vad gäller ändrade trafik- och fordonsskatter vill vi påpeka att sådana, vilket också kan vara syftet, kan leda till förändringar i fordonsparken och transportsystemen. Alla sådana förändringar är dock kanske inte fördelaktiga ur miljösynpunkt. Det är således viktigt att ändringar av skatter och andra styrmedel föregås av utredningar om konsekvenserna i fordonsparken etc och hur dessa konsekvenser harmonierar med eller strider mot regler för miljözon, trafikföreskrifter om maximala fordonslängder m fl lokala bestämmelser.

Följande åtgärdsförslag som berör **strategin för giftfria och resurssnåla kretslopp** har prioriterats av Miljömålsrådet.

- Regeringen driver inom EU att alla kemiska ämnen registreras senast år 2010 och att kunskapskraven är tillräckligt omfattande, med testkrav som kan identifiera särskilt farliga ämnen, och att kraven i REACH (EU:s nya

¹ Tjut 2000-09-06

² Tjut 2000-05-26

kemikalielagstiftning) även ställs för produkter med andra regler, t.ex. läkemedel.

- Regeringen verkar för att försiktighetsprincipen och produktvalsprincipen kommer till uttryck i EU:s kemikalier regler samt att verksamhetsutövarnas ansvar tydliggörs i REACH.
- Regeringen visar genom en utredning hur ett informationssystem för kemiska ämnen i varor bäst kan utformas på EU-nivå.
- Regeringen verkar för att en tidsgräns införs, förslagsvis till år 2010, för tillståndsprövning inom REACH av ämnen med kända särskilt farliga egenskaper, samt att tillstånden blir tidsbegränsade och ger ett kraftfullt skydd för hälsa och miljö. Regeringen bör även verka för att tillståndsprövningarna omfattar hormonstörande och kraftigt allergiframkallande ämnen samt också nya ämnen som omfattas av kriterierna.
- Regeringen verkar för fortsatta regleringar enligt delmål 3 (Giftfri miljö) inom växtskyddsmedelsdirektivet och begränsningsdirektivet, så länge dessa gäller.
- Regeringen fastställer handlingsprogrammet i dess helhet för användningen av kemiska bekämpningsmedel inom jordbruket och trädgårdsnäringen.
- Förslaget till miljökvalitetsnorm för nitrat i grundvatten genomförs.
- Möjligheterna till att i förtid upprätta åtgärdsprogram enligt EG:s ramdirektiv för vatten inom områden med övergödningsproblem utreds.
- Ytterligare åtgärder för att minska övergödning är angelägna, bl.a. inom de områden som lyfts fram av Havsmiljökommissionen. Inom jordbruket gäller detta t.ex. odling av fånggrödor, att åkermark värbearbetas istället för höstbearbetas och fastliggande träda.
- Ytterligare åtgärder inom strålskyddsområdet som rör radioaktivt avfall från icke kärnteknisk verksamhet är angelägna.
- Förbättrad kunskap om elektromagnetiska fält behövs.

Miljökvalitetsnormer

Bland åtgärdsförslagen ingår införande av ytterligare en miljökvalitetsnorm - för nitrat i grundvatten. Gatu- och fastighetskontoret vill därför ånyo framföra vissa principiella synpunkter på den utveckling som pågår med att utarbeta allt fler bindande miljökvalitetsnormer.

Vi vill först beröra frågan om miljömålen formella status och skillnaderna mellan miljöpolitiska mål och lagstiftning. I kapitlet 22 Lagstiftning mm i den ovannämnda miljödelmålpropositionen anges bl a följande.

Miljökvalitetsmålen är ett handlingsprogram för miljöpolitiken. Miljöbalken innebär i detta sammanhang en anpassning av lagstiftningen till den miljöpolitiska utvecklingen och avsikten är att den skall användas bl.a. för att uppnå de miljökvalitetsmål som riksdagen har antagit.

I förarbetena till miljöbalken uttalas att av riksdagen fastställda miljömål ger ledning vid tillämpningen av balken avseende bedömningen av vad en hållbar utveckling innebär. Sådana miljömål kan avse miljö kvalitet och kan då ses som en precisering av miljöbalkens mål i ett visst avseende. Miljömålen kan också ange vilka utsläpps begränsningar eller andra åtgärder som måste genomföras. I sådana fall kan dessa ge ledning beträffande vilka

krav som bör ställas på den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd (prop. 1997/98:45 II, s. 8).

Det har inte ingått i Miljömålskommitténs uppgift att lägga fram lagförslag men kommittén har ändå fört fram vissa förslag om lagändringar. Förslagen har sin utgångspunkt i att miljömålen i stor utsträckning bör omvandlas till bindande handlingsregler som kan tillämpas i enskilda fall och att miljö kvalitetsmålen därför bör kopplas närmare lagstiftningen. Regeringen gör i denna fråga följande bedömning.

- - -

Lagstiftningen innehåller alltså ett antal rättsregler för att främja en ekologiskt hållbar utveckling. Även miljö kvalitetsmålen har till syfte att främja en sådan utveckling. Frågan om miljömålen knytning till lagstiftningen kan dock inte övervägas utan beaktande av skillnaden i form mellan rättsregler och handlingsregler för miljöpolitiken. Miljö målen är till sin natur politiska målsättningar som skall ligga till grund för den fortsatta miljöpolitiken. Miljöbalkens regler och anknytande föreskrifter är juridiska verktyg, dvs. rättsregler, för att uppnå detta mål. Det finns ingen motsättning i detta utan fastmer samverkar de olika formerna i det gemensamma syftet, nämligen att nå en ekologiskt hållbar utveckling. Att miljö kvalitetsmålen på ett övergripande sätt ger vägledning vid tillämpningen av miljöbalken har också påpekats av bl.a. Miljööverdomstolen under remissbehandlingen.

Regeringen delar kommitténs uppfattning att det med hänsyn till målen övergripande karaktär inte är möjligt att genom lagstiftning göra miljö kvalitetsmålen direkt bindande. Regeringen finner för sin del att miljö kvalitetsmålen måste omvandlas till krav på konkreta åtgärder för att i rättsligt avseende kunna tillämpas i enskilda fall. Att utfärda miljö kvalitetsnormer enligt miljöbalken kan bli en ny möjlighet och ett konkret verktyg för att nå miljö kvalitetsmålen. Men instrumentet miljö kvalitetsnormer är i sin nuvarande utformning inte i alla delar tillräckligt för att nå miljö målen. En utveckling av miljö kvalitetsnormerna till att omfatta ytterligare områden där miljö kvaliteter bör regleras författningsmässigt är därför nödvändig.

De nationella miljö kvalitetsmålen är således inte direkt bindande för t ex miljö myndigheter och de som orsakar olika miljöproblem, utsläpp etc. Miljö målen ger på ett övergripande sätt vägledning vid tillämpningen av miljöbalken avseende bedömningen av vad en hållbar utveckling innebär och har därmed endast en mer indirekt rättslig betydelse.

Först när miljö kvalitetsmålen konkretiseras i formella miljö kvalitetsnormer utfärdade med stöd av miljöbalken, blir dessa direkt rättsligt bindande för myndigheter och andra. Enligt miljöbalken får inte en miljö kvalitetsnorm överskridas och en plan eller verksamhet får inte medverka till att en norm överskrids. Miljö kvalitetsnormen är bindande och får, till skillnad från miljö kvalitetsmål, inte åsidosättas vid en eventuell avvägningssituation.

Regeringen har för avsikt att successivt konkretisera miljö kvalitetsmålen i form av bindande miljö kvalitetsnormer. Hittills har regeringen utfärdat miljö kvalitetsnormer i utomhusluft för kvävedioxid, kväveoxider, svaveldioxid, koloxid, bly, bensen och partiklar (PM10) i utomhusluft samt för olika parametrar i fisk- och musselvatten. Normen för kvävedioxid får inte överskridas efter 2005-12-31. Normen för partiklar ska vara uppfylld senast 2004-12-31. Nu föreslår Miljömålsrådet att en tidigare aktualiserad miljö kvalitetsnorm för nitrat i dricksvatten genomförs av regeringen. Som

framgått planerar naturvårdsverket att ytterligare skärpa nuvarande miljö kvalitetsnorm för partiklar.

Vi har i samband med vårt arbete bl a tillsammans med länsstyrelsen för att klara miljö kvalitetsnormerna för kvävedioxid och partiklar blivit medvetna om de mycket stora svårigheter som föreligger att, trots förhållandevis gynnsamma omständigheter, klara dessa normer.

Vi har som bekant i stockholmsregionen för närvarande en stor bostadsefterfrågan. Man kan förmoda att den situationen kommer att bestå under lång tid. Behoven av förstärkningar av trafikapparaten är också betydande. Den befolkningsökning som kan förväntas i regionen innebär att olika utsläpp kommer att öka i absoluta tal givet nuvarande system för energi och transport i en storstad.

Vi har i flera tidigare sammanhang framhållit att vi har svårt att se hur sådana utbyggnadsbehov ska kunna tillgodoses om miljökraven ställs ännu högre än för närvarande och ges en absolut och bindande verkan.

Trots att Stockholm i enlighet med sin översiktsplan har som strategi att i första hand utnyttja redan bebyggd mark för nya bostäder mm, och trots höga miljöambitioner i enskilda projekt, och trots att byggandet länge gått på sparlåga, har det ändå visat sig vara mycket svårt eller omöjligt att uppfylla ens miljö kvalitetsnormerna för kvävedioxid och partiklar. Vi har senast i tjänsteutlåtande 2003-09-12 kommenterat länsstyrelsens förslag till åtgärdsprogram för att klara miljö kvalitetsnormen för kvävedioxid. Vi granskar just nu länsstyrelsens förslag till åtgärdsprogram för att klara miljö kvalitetsnormen för partiklar och kommer inom kort att redovisa även denna besvärliga problembild.

Det är ju dessutom i själva verket så att människor som bor i storstaden bor mer energisnålt och miljövänligt än boende i glesbygd. Inom Sverige är t ex koldioxidutsläppen per capita redan förhållandevis låga i Stockholm beroende på stadsbyggnads koncentration och stadens framsynta utbyggnad av kollektivtrafiken och fjärrvärmen. Sannolikt är innerstaden det område i landet där andelen bilresor redan idag är lägst i förhållande till andelen kollektivtrafikresor.

För att vi ska få ett fungerande och i alla avseenden uthålligt samhälle kan, som vi framhållit i många tidigare sammanhang, inte bara miljökrav tillgodoses. Arbetet med miljömål både nationellt och regionalt-lokalt kännetecknas dessvärre av ett sektoriserat synsätt, där miljömålen/normerna lever ett tämligen självständigt liv utan hänsyn till andra av människorna efterfrågade nyttigheter i samhället. Vi anser att både miljömål och miljö kvalitetsnormer måste utformas på ett sådant sätt att de, samtidigt som de innebär en drivkraft för fortsatt minskade utsläpp av ämnen som påverkar miljö och människors hälsa negativt, inte ger orimliga lokala restriktioner för kommande bostadsbebyggelse och möjligheter att utföra person- och godstransporter i storstaden. Kommunstyrelsen har tidigare framhållit att det måste hittas en avvägning mellan miljö kvalitetsnormen och t ex behovet av ökat bostadsbyggande.

S

Mål och miljö kvalitetsnormer för att bemästra miljöproblem av nationell eller global karaktär skulle därför enligt vår uppfattning kunna utformas t ex så att de gäller som ett genomsnitt inom ett större område, en hel region eller hela landet. Dessa genomsnitt ska få överskridas lokalt.

Frågan är dock om det är ändamålsenligt med mål/normer av den ”brutto”-karaktär för totala utsläpp som nu allmänt används. Det förefaller ju som om både mål för totala utsläpp och de bindande miljö kvalitetsnormerna antingen stryker tillväxtpöjligheterna eller tvingar fram en mer utglesad och mindre miljö vänlig bebyggelse. Sådana mål/normer framstår som både orättvisa och kontraproduktiva. Dvs man tror sig verka för en bättre miljö medan resultatet i själva verket blir det motsatta.

Vi vill således sammanfattningsvis varna för ett fortsatt införande av miljö kvalitetsnormer av den bindande karaktär som hittills skett. Och, vill vi tillägga, innan fler normer införs måste de ekonomiska och andra konsekvenserna först vara klarlagda. I den mån genomförandet av erforderliga åtgärder avses ankomma på kommunerna måste också kompensationen från staten först säkerställas.

Marksanering

Delmålet om sanering av förorenade områden är enligt utvärderingen svårt att nå inom den utsatta tidsramen. Trots detta lämnar Miljö målrådet inget förslag om tillfredsställande statlig finansiering av marksanering.

Många områden i Stockholm väntar på att kunna saneras. Vi arbetar mycket aktivt för att utöka behandlingskapaciteten och få in nya aktörer på den oligopolartade marknaden samt stimulera introduktion av ny teknik. En viktig och i många fall avgörande aspekt är härvid att undvika långa transporter genom att behandling kan ske i föroreningarnas närhet.

En ytterligare komplikation är att de medel som tidigare delades ut av regeringen för marksanering har överförts till naturvårdsverket. Enligt de nya reglerna är det dock inte längre möjligt att få bidrag för marksanering som utförs i samband med exploateringsprojekt såsom bostadsbyggande. Nu får man endast statliga bidrag när det inte finns någon verksamhetsutövare. I exploateringsprojekt jämförs exploitören med verksamhetsutövare vilket innebär att staden inte kan få bidrag vid nyexploatering eller byggnation av gata etc. Detsamma gäller t ex vägverket när de bygger en ny väg.

Eftersom exploateringar med markföroreningar ofta är stora förlustprojekt – särskilt bostadsexploateringar – finns det vanligtvis inte någon exploateringsvinst att bekosta saneringen med. Det är således, som vi framhållit i flera tidigare sammanhang, av stor betydelse för kommunen att åter kunna få statligt stöd för marksanering vid exploateringsprojekt.

Följande åtgärdsförslag som berör **strategin för hushållning med mark, vatten och bebyggd miljö** har prioriterats av Miljömålsrådet.

- Insatserna för skydd av skog förstärks.
- Projektet ”Skog och Historia” genomförs, för att kartlägga var fornlämningar finns.
- Utvecklingsfasen av åtgärdsprogrammet mot markförurning genomförs.
- 10 § Skogsvårdslagen ändras så att avverkning som sker för att bevara och utveckla särskilda naturvärden möjliggörs.
- Möjligheterna att ställa krav på befintlig bebyggelse utreds, bl.a. för att förstärka kulturvärdena, förbättra inomhusmiljön och möjliggöra insatser för energibesparing i fastigheter.
- Informationsinsatser och kompetensutveckling när det gäller inomhusmiljöfrågor förstärks.

Gatu- och fastighetskontoret avstår av tidskäl från att kommentera dessa förslag.

Vi vill däremot avslutningsvis framhålla att kunskapen angående vilka bidragsformer som finns för att få hjälp till att genomföra åtgärder inom respektive miljömål är bristfällig. Mer information om tillgängliga bidragsformer måste ut till berörda instanser. Vi skulle kunna göra mer än idag om vi kan få hjälp med finansieringen av åtgärderna.

SLUT